

University of Groningen

Sicherheits-Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Hönke, Jana

Published in:
Aus Politik und Zeitgeschichte

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hönke, J. (2009). Sicherheits-Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 8, 15-21. <http://www.bpb.de/apuz/32180/sicherheit-in-raeumen-begrenzter-staatlichkeit?p=all>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

8/2009 · 16. Februar 2009

bpb:

Politische Steuerung

Henrik Enderlein

Global Governance der internationalen Finanzmärkte

Gerd Winter

Transnationale Regulierung

Jana Hönke

Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Susanne Buckley-Zistel

Frieden und Gerechtigkeit nach gewaltsamen Konflikten

Jörn Grävingholt · Julia Leininger · Oliver Schlumberger

Demokratieförderung: Quo vadis?

Tobias Knoblich · Oliver Scheytt

Zur Begründung von Cultural Governance

K. Braun · S. L. Herrmann · S. Könninger · A. Moore

Bioethik in der Politik

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

geltend machen, dass eine bestimmte Regulierung verfassungswidrig ist, sei es, weil sie Grundrechte übermäßig beeinträchtigt, sei es, weil sie Schutzpflichten zu wenig beachte. Auf den transnationalen Bereich erstrecken sich die Grundwerte jedoch nicht.

Zwar steht das parlamentarische Gesetz bereit, um grundwertewidrigen Normen den Eintritt in den nationalen Rechtsraum zu versagen, und anders als im Hinblick auf die demokratische Legitimation käme es damit immer noch früh genug. Der Umstand, dass transnationale Normen ohne gesetzliche Inbezugnahme angewendet werden, ließe sich durch gesetzgeberische Schutzpflichten bewältigen. Diesen könnte sich auch private Normung nicht entziehen.

Der so perfektionierbare Grundwerteschutz ist jedoch aus einem anderen Blickwinkel unbefriedigend. Wenn jeder Staat seinen kompletten Grundwertekatalog gegen transnationale Normen in Anschlag bringt, kann dies die an sich ja hoch erwünschte transnationale Kooperation von vornherein entmutigen. Deshalb ist es auch hinsichtlich der Grundwertebeachtung erforderlich, das Potenzial transnationaler Strukturen für selbstgesetzte materielle Verfassungsnormen zu erkunden. Zum Beispiel hat sich der CAC auf besonders ausgeprägte materielle Grundwerte festgelegt. Auch multinationale Konzerne geben sich gern materielle Grundnormen. Aber die meisten dieser autonomen Grundwerte sind noch zu vage, und sie berücksichtigen die Interessen Dritter nur marginal.

Obwohl sich hier manches von selbst weiterentwickeln wird, muss deshalb doch auch nach einem rechtlich verbindlichen Rahmen gesucht werden. Dies sollte primär ein völkerrechtlicher sein, weil die völkerrechtlichen Grundwerte die nationalen Besonderheiten besser in sich „aufheben“ können. Die nationalen Verfassungen müssten einen *self-restraint* ermöglichen, der eine gewisse internationale Unterschiedlichkeit toleriert und sich auf Minimalanforderungen konzentriert. Dies ist auch deshalb zu rechtfertigen, weil, wie oben ausgeführt, nationales Verfassungsrecht hinsichtlich demokratischer Prozeduren strenge Maßstäbe aufstellen sollte.

Jana Hönke

Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Governance von Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit, einem Bereich, der in der liberalen Staatstheorie der Polizei zugeschrieben wird. Das staatliche Gewaltmonopol ist das zentrale Argument zur Legitimierung des Staates und gilt als Kernaufgabe moderner Staatlichkeit. In vielen Staaten wird Sicherheit jedoch kaum von offiziellen Sicherheitskräften erbracht; der Staat verfügt über kein Gewaltmonopol. Es wäre aber falsch, anzunehmen, dass dort, wo es kein oder nur schwaches staatliches *Policing* gebe, allgemeine Unsicherheit herrscht. Zum einen zeichnet sich begrenzte Staatlichkeit dadurch aus, dass das Feld der Sicherheits-Governance andere Akteure als die Polizei umfasst. Zum anderen ist es oft die Polizei selbst, die als Unsicherheitsproduzent und Gewaltakteur auftritt.

Jana Hönke

M. A., geb. 1978; wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin an der FU Berlin, SFB 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, Binger Straße 40, 14197 Berlin. jana.hoenke@fu-berlin.de

Um die Praxis pluraler Sicherheits-Governance beschreiben zu können, gilt es deshalb, sich vom Fokus auf das Ideal moderner Staatlichkeit zu lösen. Das in der Politikwissenschaft vorherrschende, enge Verständnis von Governance als Regieren durch öffentlich-private Kooperation und Selbstregulierung im Schatten der Hierarchie geht hier jedoch nicht weit genug. Der Beitrag entwickelt ein breites, empirisch-analytisches Konzept von Sicherheits-Governance, das es erlaubt, die Brille des Staates abzusetzen und vergleichend aktuelle und historische, im Norden wie auch im Süden bestehende Formen des Ordnungserhaltes und der Herstellung physischer Sicherheit in Räumen begrenzter bzw. abwesender moderner Staatlichkeit zu untersuchen. Aus dieser Perspektive zeige ich, dass

das staatliche Monopol der Sicherheits-Governance historisch eine Ausnahmeerscheinung statt die Norm darstellt. Ein Blick über den westlichen Tellerrand hinaus zeigt zudem, dass die in Europa und Nordamerika beobachteten „neuen“ öffentlich-privaten Knoten von Sicherheits-Governance teilweise alten, fragmentierten Netzwerken des *Policing* in postkolonialen Staaten des Südens ähneln.

Lange bezog sich die Forschung zu Kriminalitätsbekämpfung und Gewaltkontrolle auf die spezialisierten staatlichen Organe wie die Polizei. Was zu den Funktionen der Polizei gehört, unterliegt jedoch historischem Wandel. Während sich im 18. Jahrhundert die „Polizeywissenschaft“ mit der Gesamtheit staatlicher Verwaltung einschließlich der Wohlfahrt seiner Bürger beschäftigte, bestimmt Max Weber die Aufgabe der Polizei als den Schutz der persönlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im modernen Staat.¹

In der Praxis haben sich zu verschiedenen Zeiten und an verschiedenen Orten unterschiedliche Funktionsbereiche von Polizeiorganisationen herausgebildet, die von repressivem, auf Regimeerhalt ausgerichteten politischem *Policing* über die Polizei als sozialer Dienstleister und Kontrollinstanz bis hin zum Management von Kriminalität reichen. Ebenso wandelten sich die Wahrnehmung dessen, was als Sicherheitsproblem gesehen wird, und die Definition von Verbrechen.² Entgegen der Exklusivität des „Polizei-Fetisches“³ waren schließlich immer auch andere, nichtstaatliche Akteure an der Identifizierung von Sicherheitsproblemen und der Ausübung von *Policing*-Funktionen beteiligt. Unter *Policing* verstehe ich organisierte Handlungen, die auf die Herstellung und den Erhalt einer sozialen Ordnung und von Sicherheit für eine soziale Gruppe abzielen; sie greifen auf Prävention und Abschreckung von Kriminalität und Ge-

walt, auf Regeldurchsetzung sowie Strafverfolgung bei Regelverletzungen zurück.⁴ Da der Begriff des *Policing* lange Zeit mit Polizei gleichgesetzt wurde, haben jedoch einige Autoren den Begriff der Sicherheits-Governance vorgezogen, um die Pluralisierung (post)modernen *Policings* zu unterstreichen und den Staat bzw. die Polizei aus dem Zentrum der Analyse zu nehmen.⁵

Governance bietet eine Beobachtungsperspektive, mit der sich Strategien und Akteure des Regierens im oder auch jenseits des Staates erfassen lassen. Allerdings lässt der Begriff verschiedene Bedeutungsfelder zu. In der Politikwissenschaft herrscht ein Interesse für jene Formen von Governance vor, die sich im „verhandelnden Staat“ seit den 1980er Jahren entwickelt haben, private Akteure in das Regieren einbeziehen und auf „weiche“ Steuerungsmechanismen wie Verhandeln, das Setzen von Anreizen sowie das Argumentieren und Überzeugen zurückgreifen. Das Problem der Governance-Forschung in diesem engeren Sinn ist, dass sie moderne Staatlichkeit im Sinne eines regelgebundenen und demokratisch legitimierten Schattens der Hierarchie voraussetzt.⁶ Ein breites, analytisch-deskriptives Governance-Konzept dagegen, wie es sich aus Arbeiten in der politischen Anthropologie, den Regionalwissenschaften, und der Kriminologie ableiten lässt, wird der Erforschung des Regierens durch, mit und jenseits von Staaten im Kontext abwesender und begrenzter moderner Staatlichkeit gerechter.⁷

Ich danke Florian Kühn für Anmerkungen und Kritik.

¹ Vgl. Mark Neocleus, *The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*, London 2000; Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), Paderborn 2006.

² Dazu ausführlich Lucia Zedner, *Policing before and after the Police: The Historical Antecedents of Contemporary Crime Control*, in: *British Journal of Criminology*, 46 (2006) 1, S. 78–96.

³ Vgl. Tim Newburn/Robert Reiner, *Policing and the Police*, in: Mike Maguire/Rod Morgan/Robert Reiner (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford 2007, S. 910–952.

⁴ Synthese aus T. Newburn/R. Reiner (Anm. 3) und Bruce Baker, *Multi-Choice Policing in Africa*, Uppsala 2008, S. 5.

⁵ Vgl. Les Johnston/Clifford Shearing, *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*, London–New York 2003, S. 10.

⁶ Für einen Überblick vgl. Gunnar Folke Schuppert, *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden 2005; Tanja A. Börzel, *Regieren ohne den Schatten der Hierarchie. Ein modernisierungstheoretischer Fehlschluss?* in: Thomas Risse/Ursula Lehmkuhl (Hrsg.), *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden 2007.

⁷ Vgl. L. Johnston/C. Shearing (Anm. 5). Anke Draude, *Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. SFB-Governance Working Paper Series 2, DFG-SFB 700, Berlin 2007; Julia Eckert/Andreas Dafinger/Andrea Behrends, *Towards an Anthropology of Governance*, Jahresbericht 2002–2003 MPI, Halle 2003.

Entgegen dem engen Governance-Begriff der Politikwissenschaft, der sich auf Ko- und Selbstregulierung mittels weicher Steuerung durch private und öffentliche Akteure beschränkt, umfasst Sicherheits-Governance alle Akteure und Strategien des *Policing*. Dies macht es zu einer empirischen Frage, wer die relevanten (Un-)Sicherheitsakteure sind und ob sich diese weicher Steuerung oder Formen von Zwang und Gewalt bedienen, und nimmt den Staat a priori aus dem Zentrum der Analyse. Im Gegensatz zum Begriff des *Policing* umfasst Sicherheits-Governance außerdem die Prozesse der Rahmung und Durchsetzung von Problemwahrnehmungen und -lösungen. So wird der Blick geöffnet für historisch und regional spezifische Funktionsbereiche von *Policing* und ihre Verschiebung in Folge neuer (Un-)Sicherheitsdiskurse.

Sicherheits-Governance in Mitteleuropa und Nordamerika

In Europa wird der Erhalt der öffentlichen Ordnung im Innern allein der Polizei zugeschrieben. Bis in das 19. Jahrhundert hinein jedoch war *Policing* lokal ausgerichtet. Autorisiert von religiösen, ökonomischen, gemeinschaftlichen/familiären oder politischen Autoritäten waren es gesellschaftliche Institutionen und Gruppen, die diese Aufgabe umsetzten.¹⁸ Erst im Laufe der Nationalstaatsbildung im 18. und vor allem im 19. Jahrhundert entstanden staatliche Polizeiorgane, deren Funktion mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung benannt wurde. Der Ruf nach einer vom Staat bezahlten, zentral organisierten Polizei wurde jedoch erst mit den sozialen Unruhen in den wachsenden Städten und der erstarkenden Arbeiterbewegung laut. Gegenüber den *dangerous classes* städtischer Armer und der Arbeiterschaft stand der Schutz des herrschenden Regimes, mittels Repression sowie Disziplinierung, statt der Kampf gegen Alltagskriminalität im Vordergrund.¹⁹ Nach und nach verdrängte die staatliche Polizei nichtstaatliche Gewaltakteure. Erst später kam es zu Phasen der Depolitisierung der Polizei, die vermehrt auch Aufgaben der Prä-

vention, Verhinderung und Untersuchung alltäglicher Kriminalität übernahm.¹¹⁰

Das Ideal eines staatlichen Monopols des *Policing* ist im historischen Rückblick eine Ausnahme. In der Praxis ist die Polizei dem Ideal, alleinige Garantin innerer staatlicher Ordnung zu sein, ferngeblieben, umso mehr in den vergangenen 30 Jahren. Heutige Formen der Sicherheits-Governance ähneln stärker denen des 18. Jahrhunderts und nähern sich Strukturen vor der Entstehung der Polizei an. Dieser Aspekt lässt sich an der Pluralisierung des Akteursspektrums festmachen. Nichtstaatliche Akteure haben an Bedeutung gewonnen, die allein oder mit dem Staat Schutzfunktionen übernehmen und sich an der Prävention und Verfolgung von Kriminalität beteiligen. Sicherheits-Governance wird zunehmend kommerziell über den Markt vertrieben. Die Zahl der Angestellten privater Sicherheitsfirmen übersteigt in vielen Ländern die Zahl der Polizisten. Einerseits lagern Staaten Schutzleistungen an private Anbieter aus, etwa die Bewachung von Regierungsgebäuden in London und Berlin. Andererseits greifen Privatpersonen und Unternehmen auf *Private Security Companies* (PSC) zurück, um Wohnanlagen, Shopping Malls, Betriebsgelände und Transportwege zu schützen.¹¹¹

Außerdem spielen sowohl nichtkommerzielle Initiativen der Selbsthilfe als auch des in Partnerschaft mit dem Staat betriebenen *Community Policing* eine wichtige Rolle, zu denen Nachbarschaftskomitees und Bürgerwehren gehören. In den USA hat der Staat seine Bürger nie entwaffnet, und private Milizen agieren insbesondere im ländlichen Raum. Schließlich etablierten sich auch in modernen liberalen Staaten staatsferne Räume. Zum einen sind dies Gebiete in den Banlieues der Großstädte, die von nichtstaatlichen Gewaltakteuren wie kriminellen Banden und Mafiastrukturen kontrolliert werden. Aber auch im ländlichen Raum liegt die Kontrolle bei nichtstaatlichen Akteuren, etwa bei der Mafia in Sizilien. Zudem hat es immer autonome Provinzen und Gebiete gegeben, in

¹⁸ Vgl. Les Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, London 1991.

¹⁹ Vgl. Tim Newburn (Hrsg.), *Policing. Key Readings*, Portland 2005, S. 1.

¹¹⁰ Vgl. Robert Reiner, *The Politics of the Police*, Oxford 2001.

¹¹¹ Vgl. Trevor Jones/Tim Newburn, *Private Security and Public Policing*, Oxford 1998; Jenny Flemming/Jennifer Wood (Hrsg.), *Fighting Crime together. Policing and Security networks*, Sydney 2006.

denen der Zentralstaat keine primäre Regelungskompetenz beansprucht, sondern diese der lokalen Selbstverwaltung überlassen hat, wie in einigen Provinzen Spaniens (Baskenland, Katalonien), aber auch in Schottland. Auch der Konflikt zwischen dem amerikanischen Staatsprojekt und der indigenen Bevölkerung führte zur Einrichtung selbstverwalteter Reservate der *Native Americans*.

Dieser Punkt zeigt, dass in Zentraleuropa und in Nordamerika der zentrale Nationalstaat in der Praxis die Governance innerer Sicherheit nie vollständig und allein ausgeübt hat. Jedoch verdeckte die Ideologie der Polizei als alleiniger Bereitstellerin von Sicherheit diese Realität bis in die 1990er Jahre und verdrängte sie aus der Wahrnehmung (und aus der politikwissenschaftlichen Forschung). Seitdem wird dagegen im Westen vom Aufkommen *neuer* Formen der Governance von Sicherheit gesprochen, in denen die staatliche Polizei nur noch ein Akteur unter vielen ist.¹²

Sicherheits-Governance in der „Dritten Welt“

In der „Dritten Welt“ ist die Pluralisierung von Sicherheits-Governance kein neues Phänomen. Die westliche Sonderentwicklung wird besonders deutlich vor dem Hintergrund, dass viele Staaten nie die Kontrolle über die Gewaltanwendung in ihrem Territorium erlangt und nicht-staatliche (Un-)Sicherheitsakteure ihrer Regelungsmacht unterworfen haben. Plurale Akteursnetzwerke und überlappende Autoritätsbereiche sind also nicht nur historisch aus der Zeit vor dem 19. Jahrhundert bekannte Formen des Regierens, sondern Wesensmerkmal des Regierens im vorkolonialen Afrika wie auch im kolonialen und postkolonialen Staat des 19. und 20. Jahrhunderts.

Vorkoloniale bzw. staatsferne Gesellschaften haben vielfältige Mechanismen entwi-

ckelt, die Aufrechterhaltung unterschiedlicher sozialer Ordnungen zu sichern und abweichendes Verhalten und Bedrohungen zu definieren, abzuwehren und zu sanktionieren. Diese zeichnen sich durch ihre lokale Begrenztheit und ihren kommunalen Charakter aus und stehen wie in der europäischen Geschichte in engem Zusammenhang mit religiösen und sozialen Mechanismen der Anleitung, Kontrolle und Sanktionierung des Handelns. Hierarchisch organisierte traditionelle Ordnungen haben teilweise ein spezialisiertes Organ für Aufgaben des *Policing*, viele kommen aber auch ohne solche aus.¹³

Erst mit dem Export von Staatlichkeit im Rahmen der Kolonisierung der „Dritten Welt“ beginnt hier die Geschichte der Polizei. Zentralisierte Polizeiorgane traten zunächst zur Absicherung staatlich beauftragter bzw. legitimierter Fremdherrschaft durch private Unternehmen auf. Im 18. und 19. Jahrhundert erlangten europäische Handels- und Konzessionsgesellschaften formale Herrschaftsrechte über große Gebiete Afrikas und schützten ihre Investitionen in die Bergbauindustrie mit Hilfe eigens aufgestellter Gendarmerien bzw. einer kleinen Anzahl kolonialer Truppen. So war die private Polizei der *British South Africa Company* vor allem mit der Eintreibung der Hüttensteuer und der Beschaffung und Kontrolle von Arbeitskräften beschäftigt.¹⁴ Neu gegründetes Militär und Polizei konzentrierten sich auf den Schutz städtischer Zentren, exportwirtschaftlich wichtiger Enklaven wie Bergbauregionen sowie Transportwege, während sie ländliche Gebiete ohne Weltmarktproduktion vernachlässigten.¹⁵ Weder die kolonialstaatliche noch die indigenen Polizeien kollaborierender lokaler Machthaber kümmerten sich um Prävention und Bekämpfung alltäglicher Unsicherheit und Kriminalität, sondern dienten der Aufrechterhaltung der Herrschaft. Ähnlich wie in Europa waren es Streiks und Unordnung in den urbanen Zentren, aber auch die politischen Unabhängigkeitsbewegungen, die nach dem Zweiten

¹² Vgl. Anna Leander, *Re-Configuring Security Practices: The Power of the Private Security Business*. Working Paper no 88, Department of Intercultural Communication and Management, Copenhagen Business School, Frederiksberg 2007; L. Johnston/C. Shearing (Anm. 5), S. 75–91; Nikolas Rose/Peter Miller, *Political Power Beyond the State: Problematics of Government*, in: *British Journal of Sociology*, 43 (1992) 2, S. 172–205.

¹³ Vgl. B. Baker (Anm. 4), S. 50–53.

¹⁴ Vgl. Jana Hönke, *Transnational mining business in areas of limited statehood – Patterns of extractive orders in the Central African Copperbelt*, in: Roger Southall/Henning Melber (Hrsg.), *A New Scramble for Africa?*, Durban (i. E.).

¹⁵ Vgl. Ralph Austen, *African Economic History*, London 1987, S. 122–134, S. 162–167.

Weltkrieg zum Ausbau der Sicherheitsapparate führten.¹⁶

Hybride Staatlichkeit. Wegen ihrer Unvollständigkeit müssen die zeitgenössischen Formen von Sicherheits-Governance in der „Dritten Welt“ im Zusammenhang mit den spezifischen Prozessen der nachkolonialen Staatsbildung verstanden werden. Entgegen der Modernisierungstheorie, derzufolge die Entwicklung Europas dort „nachgeholt“ wird, haben sich als Ergebnis der Machtkämpfe zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Eliten um Autorität und Herrschaft hybride Formen von Staatlichkeit stabilisiert, in denen die Monopolisierung der Gewalt durch den Zentralstaat unvollständig geblieben ist. Der Staat muss sich unter permanenter Aushandlung mit lokalen Machzentren und der Herrschaft durch Intermediäre nach innen behaupten.¹⁷

Staatlichkeit in der „Dritten Welt“ zeichnet sich dadurch aus, dass der staatliche Herrschaftsanspruch geographisch und sozial nur begrenzt durchgesetzt wurde. In der Regel nehmen Präsenz und Einfluss zentralstaatlicher Akteure mit steigender Entfernung von urbanen Zentren sowie Zentren der Exportproduktion ab. Staatsferne Räume und soziale Gruppen finden sich aber auch in den Slums afrikanischer und lateinamerikanischer Großstädte. Schwache Regierungen verhandeln mit lokalen Intermediären wie traditionellen Chiefs oder multinationalen Unternehmen über kooperative Formen des Regierens.¹⁸ Ein weiteres Strukturmerkmal von begrenzter Staatlichkeit ist die Schwäche formalstaatlicher Institutionen und eine geringe Differenzierung persönlicher Interessen von denen eines öffentlichen Amtes. Klientelistische Netzwerke und informelle Institutionen durchdringen den Staatsapparat, so dass legal-rationalistische Handlungslogik, wie sie modernen Bürokratien zugeschrieben wird, neben einer informellen, patrimonialen Netzwerken folgenden Logik des Handelns steht.¹⁹

¹⁶ Vgl. David Killingray, *Securing the British Empire: Policing and Colonial Order*, in: Mark Mazower (Hrsg.), *The Policing of Politics in the Twentieth Century*, Providence-Oxford 1997.

¹⁷ Vgl. Klaus Schlichte, *Der Staat in der Weltgesellschaft*, Frankfurt/M. 2005.

¹⁸ Vgl. ebd.; Catherine Boone, *Political Topographies of the African State*, Cambridge 2003.

¹⁹ Vgl. Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton 1988. Für einen Überblick

So sind fragmentierte Konfigurationen hybrider Staatlichkeit entstanden, deren Regelungskapazität oft grundsätzlich schwach, aber gleichzeitig punktuell umso stärker ist. Jedoch dürfen repressive Praktiken der Polizei nicht mit der Stärke eines Staates verwechselt werden: Der sporadische Rückgriff auf despotische, repressive Macht kann als Zeichen für mangelnde infrastrukturelle Macht eines Regimes, die darin bestünde, die Gesellschaft zu durchdringen und Regelungen mittels eines Verwaltungsapparates durchzusetzen, interpretiert werden.²⁰

Ineffektive Polizei. In vielen Staaten der „Dritten Welt“ wird die Polizei als abwesend und ineffektiv oder gar als korrupt und brutal erlebt; oft gilt sie selbst als der größte Unsicherheitsfaktor. Polizisten dienen partikularen Interessen, so dass Christopher Clapham auch staatliches als privates *Policing* beschreibt.²¹ Staatliches *Policing* zielt in der „Dritten Welt“ vor allem auf den Machterhalt eines Regimes: Erstens werden Militär und Polizeiapparat für den Schutz der ökonomischen Interessen von politischen Eliten und die politische Verfolgung Oppositioneller genutzt. Zweitens stabilisieren staatliche Sicherheitsorgane Regime auch, indem sie der klientelistischen Zuteilung von Posten, Geldern und Gelegenheiten für Nebeneinkommen dienen. Im Kontext personalisierter Herrschaft geraten diese Mechanismen leicht in Konflikt: wenn Regierung und Polizei in konkurrierende Netzwerke gespalten sind, oder wenn die Polizei ein Eigenleben entwickelt, indem sie sich allein um persönliche Einkommen mittels Korruption und krimineller Aktivitäten kümmert. Deshalb stützen sich Regierungschefs in der „Dritten Welt“ für das politische, repressive *Policing* eher auf

der Literatur zu Klientelismus und Neopatrimonialismus vgl. Gero Erdmann/Ulf Engel, *Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept*, in: *Commonwealth & Comparative Politics*, 45 (2007) 1, S. 95–119.

²⁰ Vgl. Andrew Goldsmith, *Policing Weak States: Citizen Safety And State Responsibility*, in: *Policing and Society*, 13 (2002) 1, S. 3–21, mit Rückgriff auf Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Cambridge–New York 1986.

²¹ Vgl. Peter Waldmann, *Der anomische Staat: Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*, Wiesbaden 2002; Christopher Clapham, *African Security Systems: Privatisation and the Scope for Mercenary Activities*, in: Greg Mills/John Stremlau (Hrsg.), *The Privatisation of Security in Africa*, Johannesburg 1999, S. 23–45.

das Militär, das sie besser kontrollieren können, als die Polizei.¹²²

Polizisten, wie die meisten Staatsbediensteten in diesen Ländern, werden in der Regel schlecht bezahlt. Sie verfügen kaum über die Mittel, die für die Bekämpfung von Kriminalität nötig wären. Es fehlt an Autos, Benzin, Funkgeräten und Mobiltelefonen, aber oft auch an spezialisierter Ausbildung. Jedoch verhilft ihnen die Uniform zum Zugang zu Netzwerken und Gelegenheiten für zusätzliche Einkünfte. In der Demokratischen Republik Kongo (DRC) herrscht zum Beispiel das vom Präsidenten ausgegeben Prinzip des *debrouillez-vous*, der Aufforderung also, sich Einkommensquellen zu verschaffen statt auf staatliche Lohnzahlungen zu warten; dies hat hohe Alltagskorruption und die Beteiligung von Polizei (und Militär) an illegalen ökonomischen Aktivitäten vorwiegend im Bergbau-sektor zur Folge. In den Metropolen Mexikos und Argentiniens ist die Zusammenarbeit von Polizeibeamten mit dem organisierten Verbrechen eines der Hauptprobleme.¹²³

Dies führt bis zu dem Punkt, dass die Polizei wie ein kommerzieller Sicherheitsanbieter agiert. In der DRC wurden 2003 so genannte Partnerschaften zwischen der *Police Nationale Congolaise* und Privatunternehmen wie Banken und Bergbauunternehmen sowie den privaten Sicherheitsfirmen formalisiert. Lukrative Tagesraten und Schmiergelder führen dazu, dass ein großer Teil der staatlichen Polizei allein Schutzleistungen für Private erbringt. Ein Kommandeur der Provinzpolizei in Katanga unterstreicht dies, indem er seine Behörde als einen unter vielen Anbietern beschreibt: „Par rapport aux autres sociétés de gardiennage ils [les entreprises minières, J.H.] préfèrent nous“ („Im Vergleich mit anderen Sicherheitsunternehmen nehmen Bergbauunternehmen lieber uns.“).¹²⁴

¹²² Vgl. K. Schlichte (Anm. 17), S. 130 ff.

¹²³ Eigene Feldforschung zu Sicherheits-Governance im Süden der DRC 2007 und 2008. Vgl. auch Marianne Braig/Ruth Stanley, Die Polizei – (k)ein Freund und Helfer? Die Governance der öffentlichen Sicherheit in Buenos Aires und Mexiko Stadt, in: T. Risse/U. Lehmkuhl (Anm. 6), S. 223–243.

¹²⁴ Vgl. Meike de Goede, Private and Public Security in Post-War Democratic Republic of Congo, in: Sabelo Gumede (Hrsg.), *Private Security in Africa: Country Series*, Pretoria 2008, S. 35–68. Interview der Autorin mit einem Mitglied der kongolesischen Polizei, Kolwezi, November 2008.

Kommunale und kommerzielle Sicherheits-Governance. Unter solchen Umständen wendet sich die Bevölkerung zur Lösung von Konflikten oder zur Verfolgung von Kriminalität gerade nicht an die Polizei. Aber leben Menschen in Räumen begrenzter Staatlichkeit deshalb ohne Ordnung und Schutz, oder, anders gefragt, ist Gewaltkontrolle ohne den Staat denkbar? Laut James Baker bestehen solche Ordnungen aus „dispersed power nodes in the absence of sovereignty“.¹²⁵ Die Begrenztheit des Staates drückt sich im Nebeneinander von lokalen Machtzentren und Staat, von sich überlappenden traditionellen, formal-staatlichen und informellen Regelungssystemen aus. Kommunale und kommerzielle Formen der Governance von Sicherheit stehen neben den formalstaatlichen Sicherheitsagenturen. Zu den kommunalen Formen können traditionelle Formen des *Policing* durch gemeinschaftliche soziale und religiöse Institutionen auf der Ebene des Dorfes, des Clans oder der Ethnie gezählt werden. Zusätzlich kommen in den teilweise autonomen lokalen Machtzentren wie etwa den afrikanischen *Chieftaincies*, den pakistanischen Stammesgebieten oder den von Guerillabewegungen in Lateinamerika kontrollierten Gebieten eigene Strukturen des *Policing* hinzu. In oft konfliktreichen Prozessen wurden Formen der Machtteilung und der Koexistenz mit dem Zentralstaat ausgehandelt, die es staatlichen Zentren (*auspices*) zumindest indirekt erlauben, Ordnung mittels paralleler *Policing*-Systeme durch Intermediäre (*provider*) zu erhalten. Dagegen haben sich in einigen paschtunischen Regionen Afghanistans konkurrierende Strukturen entwickelt, welche die Staatlichkeit in Frage stellen.¹²⁶ Ähnlich ambivalent ist das Verhältnis zwischen kriminellen Banden und dem Staat, wenn diese Gewaltakteure vom Staat gefördert und gegen politische Gegner eingesetzt werden, wie es beispielsweise eine Strategie des südafrikanischen Apartheidregimes war.¹²⁷ Schließlich gibt es lokale Formen der Selbsthilfe: Anwohner organisieren sich in Nachbarschaftskomitees und übernehmen (oft in Kooperation mit der Polizei) *Policing*-Funktionen.

¹²⁵ Vgl. Bruce Baker, Beyond the State Police in Urban Uganda and Sierra Leone, in: *Afrika Spektrum*, 41 (2006) 1, S. 55–76, hier: S. 73.

¹²⁶ Vgl. Conrad Schetter, Talibanistan – der Anti-Staat, in: *Internationales Asienforum*, 38 (2007) 3–4, S. 233–257.

¹²⁷ Vgl. Gary Kynoch, We Are Fighting the World. A History of the Marashea Gangs in South Africa, 1947–1999, Athens-Petermaritzburg 2005.

Die Globalisierung des Sicherheitsmarktes hat auch in der „Dritten Welt“ Spuren hinterlassen. Die Dienste privater Sicherheitsfirmen werden von Großunternehmen, internationalen Organisationen und auch von Mitgliedern der Mittel- und Oberschicht in Anspruch genommen. Es entsteht ein Bild selektiver Sicherheitsproduktion, in welcher der Zugang zu sicheren Räumen über den Markt höchst ungleich verteilt wird. Dies trifft nicht nur aus der Sicht des Einzelnen und sozialer Gruppen zu, sondern auch für Staaten, denn auch sie greifen auf private Schutzleistungen zurück. In den Kriegen in Sierra Leone und der DRC haben die Regierungen jeweils *Private Military and Security Companies* (PMSC) eingesetzt. Auch die USA setzen in Afghanistan und im Irak eine Vielzahl privater Anbieter ein.

Angesichts der Pluralisierung und Kommodifizierung von Sicherheit ist eine Trennung nach öffentlichen und privaten Akteuren wenig sinnvoll. Akteure entsprechend ihrer formalen Position dem staatlichen bzw. nicht-staatlichen Bereich zuzuordnen, kann ebenfalls in die Irre führen, wenn Polizisten und Beamte im öffentlichen Amt kriminellen Aktivitäten und/oder partikularen Interessen nachgehen. Auch die Vermischung von Aufgaben, die nicht-staatliche Akteure formell oder informell durch den Staat autorisiert übernehmen, erschwert eine sinnvolle Kategorisierung.¹²⁸ Das vorgestellte Konzept von Sicherheits-Governance bietet einen Weg, solche Hybride in den Blick zu bekommen. Eine Unterscheidung zwischen denen, die die Übernahme von Ordnungsfunktionen und die Anwendung von Gewalt autorisieren, und denen die sie umsetzen, ist ein Weg, die Pluralisierung unterschiedlicher Dimensionen von Sicherheits-Governance zu analysieren.¹²⁹ Sie verweist darauf, dass Pluralisierung nicht vorschnell als Zeichen einer Schwächung des Staates verstanden werden darf, die Regierungen das Auslagern staatlicher Funktionen an Private durchaus zu ihrem Vorteil organisieren können.

¹²⁸ Vgl. David Pratten/Atreyee Sen (Hrsg.), *Global Vigilantes*, New York 2007, S. 2.

¹²⁹ Vgl. David H. Bayley/Clifford Shearing, *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*. Research Report, National Institute of Justice, Washington 2001.

Im Sinne einer „Provinzialisierung Europas“¹³⁰ erfasst das hier genutzte breite, analytisch-empirische Konzept der Sicherheits-Governance nicht-staatliche und hybride Ordnungsformen im Westen als auch in so genannten schwachen Staaten der „Dritten Welt“ und eröffnet ein breites Spektrum für überregional vergleichende Forschung. Der Transnationalisierung von Sicherheits-Governance und dem Export westlicher Governance-Modi in die „Dritte Welt“ gebührt dabei besondere Aufmerksamkeit.

Auch die Sicherheits-Governance, die bis ins 18. Jahrhundert lokaler Natur war, unterliegt heute Prozessen der Globalisierung. Gleichzeitig ist eine Transnationalisierung staatlicher Sicherheitsinnenpolitik zu beobachten, welche die Grenzen zwischen der Herstellung von Sicherheit im Innern und nach Außen verwischt; transnationale Polizeioperationen und von außen betriebener Staatsaufbau machen dies deutlich.¹³¹ Aufbauhilfen für nationale Polizeien für den Schutz gegen Terrorismus oder die internationale Verbrechensbekämpfung wie auch im Rahmen von internationalem Staatsaufbau in Nachkriegsregionen stärken Polizei und Militär. Im Kontext personalisierter, hybrider Staatlichkeit kann deshalb der Ausbau der repressiven Kapazitäten des Staates leicht zu ihrem Einsatz gegen politische Gegner führen.¹³² Gleichzeitig werden wichtige nicht-staatliche Akteure nicht in Reformversuche des Sicherheitssektors einbezogen; darin liegt ein Grund ihres Scheiterns.¹³³ Nicht zuletzt hat das Absetzen der Staatsbrille also große praktische Relevanz für die westliche Außen-, Sicherheits-, und Entwicklungspolitik.

¹³⁰ Vgl. Dipesh Chakrabarty, *Provincialising Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton 2000.

¹³¹ Vgl. John Sheptycki, *Issues in Transnational Policing*, London 2000; David Chandler, *Empire of Denial. The Politics of State-Building*, London 2006.

¹³² Vgl. Jan Bachmann/Jana Hönke, „Peace and Security“ as Counterterrorism? Old and New (Il-)Liberal Interventions and their social effects in Kenya (in Begutachtung).

¹³³ Vgl. dazu das selbstkritische OECD, *Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice*, Paris 2007; Séverine Autesserre, *D.R. Congo: Explaining Peace Building Failures, 2003–2006*, in: *Review of African Political Economy*, 34 (2007) 113, S. 423–441.

Henrik Enderlein

3-8 Global Governance der internationalen Finanzmärkte

Die aktuelle Finanzkrise könnte zum Konsens darüber beitragen, dass die internationalen Finanzbeziehungen im Zentrum globaler Politik stehen müssen und keine Resultante zahlloser Marktvektoren sein können.

Gerd Winter

9-15 Transnationale Regulierung: Gestalt, Effekte, Rechtsstaatlichkeit

Die Globalisierung setzt die Nationalstaaten unter Druck. Der Beitrag untersucht an Beispielen, ob transnationale Regulierung Probleme löst und ob sie rechtsstaatlichen Geboten entspricht.

Jana Hönke

15-21 Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Mit einem empirisch-analytischen Konzept von Sicherheits-Governance werden „neue“ Formen in den westlichen Demokratien in Relation zu historischen Formen pluraler Sicherheits-Governancen in der „Dritten Welt“ beleuchtet.

Susanne Buckley-Zistel

22-27 Frieden und Gerechtigkeit nach gewaltsamen Konflikten

Obleich Friedenssicherung durch Gerechtigkeit eine lange Tradition hat, besteht erst seit Ende des Kalten Krieges ein verstärktes internationales Interesse, schwere Vergehen in gewaltsamen Konflikten strafrechtlich zu verfolgen.

Jörn Grävingholt · Julia Leininger · Oliver Schlumberger

28-33 Demokratieförderung: Quo vadis?

Es gibt nach wie vor gute Gründe dafür, weltweit Demokratie zu fördern. Doch dazu ist es erforderlich, neue Wege zu gehen: weg von der Demokratisierungshilfe hin zu einer kontextbewussten, glaubwürdigen Demokratieförderungspolitik.

Tobias J. Knoblich · Oliver Scheytt

34-40 Zur Begründung von Cultural Governance

Mit Cultural Governance gilt es zu beschreiben, wie Kulturpolitik als Gesellschaftspolitik neu zu begründen ist: als Kontinuum eines kooperativen Engagements und gemeinsamen Interesses von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

K. Braun · S. L. Herrmann · S. Könninger · A. Moore

40-46 Bioethik in der Politik

Neue Institutionen und Verfahren der ethischen Auseinandersetzung mit biomedizinischen Entwicklungen sind zwar durch Pluralität und öffentliche Teilnahme gekennzeichnet, schließen jedoch ein Nein zu potenziellen Entwicklungen aus.